

Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia?

SAKARI MÖTTÖNEN

Hyvinvointivaltiokehityksen yleistä suuntaa määrittää yhä enemmän markkinoiden merkityksen vahvistuminen ja julkisen sektorin aseman heikkeneminen (esim. Julkunen 2001 & 2006; Rantala & Sulkunen 2006). Tämän kehityssuunnan taustatekijänä on uusliberalistinen ideologia, jonka tavoitteena on lisätä markkinoiden vapautta sekä purkaa julkisen hallinnon säätelyä ja vastuuta. Julkisessa hallinnossa markkinasuuntauksen toteuttamisen käytännön oppina on ollut New Public Management -nimellä kulkeva kehittämisdoktriini (lyh. NPM), jonka mukaan julkista hallintoa tulee sekä pienentää että tehostaa. Tavoitteeseen pääsemisen keinoja ovat julkisen hallinnon tehtävien siirtäminen markkinoille ja markkinasektorin johtamis-, ohjaus- ja organisointitapojen hyödyntäminen julkisen hallinnon sisäisessä toiminnassa. (esim. Haveri 2000; Pollitt & Bouckaert 2000). NPM:n oppi vakuuttaa, että markkinat ovat julkista sektoria kehittyneempiä ja että markkinatoimintaa hyödyntämällä julkisessa hallinnossa saadaan aikaan ”entistä enemmän entistä vähemmällä”.

Markkinaperusteisen NPM-suuntauksen merkityksestä ja asemasta suomalaisen julkisen hallinnon kehittämisessä on esitetty erilaisia tulkintoja. Toisten mielestä markkinasuuntaus on yksinomainen ja kaikkea kehitystä määrittävä tekijä. On esitetty, että Suomi on uusliberalististen oppien soveltamisen mallimaa, jossa NPM-opin avulla ollaan purkamassa hyvinvointivaltiota ja siihen kuuluvaa julkisen vallan vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista (ks. Patomäki 2007). Toisen tulkinnan mukaan NPM-opin rinnalla on nähtävissä markkinasuuntaukselle vaihtoehtoisia kehitystrendejä. Esimerkiksi kansainvälisiä vertailuja tehneet hallinnon tutkijat ovat todenneet, että Suomessa uusliberalistisia oppeja on sovellet-

tu maltillisesti ja kehitetty sellaista hallintojärjestelmää, jossa yhdistyvät uudet hallinnon järjestämistavat ja vahva hyvinvointivaltioidealle perustuva julkinen hallinto. (Nashold 1995; Klausen & Ståhlberg 1998; Bouckaert & al. 2000; Pollitt & Bouckaert 2004). Suomea on kutsuttu mallimaaksi myös siinä merkityksessä, että maassa on onnistuttu yhdistämään markkinoiden hyödyntämiseen perustuva taloudellinen kilpailukyky ja hyvin hoidettu julkisen hallinnon vastuulla oleva hyvinvointipolitiikka (ks. Saari 2006).

Tässä artikkelissa ei pyritä todistamaan, kumpi tulkinta on oikea. Lähtökohtana pidetään, että hyvinvointivaltion kehityssuunnasta käydään kamppailua. Yhdet voimat pyrkivät kasvattamaan markkinoiden merkitystä. Toiset voimat pyrkivät hillitsemään markkinakehitystä ja säilyttämään hyvinvointivastuuta ja -tehtäviä julkisella hallinnolla. Se on kuitenkin hyvä todeta, että tutkimustieto markkinamekanismien soveltamisesta julkishallintoon on ristiriitaista. Tulokset riippuvat siitä, mistä näkökulmasta asiaa katsotaan. Selkeää näyttöä ei ole siitä, että markkinamekanismit yleispätevästi parantaisivat julkisten tehtävien hoitoa.

Edellä kuvatuista lähtökohdista tarkastelen tässä artikkelissa julkisen ja kolmannen sektorin suhdetta hyvinvointivaltiokehityksessä. On syytä kysyä, mitä tapahtuu kolmannelle sektorille kamppailussa, jossa yhtäältä julkista hallintoa uudistetaan markkinaopeilla ja toisaalta puolustetaan julkisen hallinnon vahvaan asemaan perustuvaa hyvinvointipolitiikkaa. Kolmanteen sektoriin kohdistuu ristiriitaisia ja eri suuntiin vetäviä paineita. Tämä näkyy myös valtiovallan toimissa. Yhtäältä korostetaan kolmannen sektorin merkitystä ja esitetään tavoite parantaa järjestöjen toimintaedellytyksiä (ks. esim. Kansalaisvai-

kuttamisen politiikkaohjelman julkaisut). Näissä kannanotoissa näkyy julkisen ja kolmannen sektorin yhteisen hyvinvointivastuun korostus ja järjestöjen toimintaedellytysten parantamisyrittäminen. Toisaalta valtio tekee julkisia hankintoja ja verotuskäytäntöjä muuttavia linjauksia, joilla kaivennetaan järjestöjen toimintamahdollisuuksia ja korostetaan kolmannen ja markkinasektorin rinnastamista.

Niissä tulkinnoissa, joissa hyvinvointivaltion tulevaisuus on nähty vaarantuvan sen vuoksi, että tehtäviä siirtyy NPM-suunnan mukaisessa kehittämisessä julkisen hallinnon ulkopuolelle, ei ole tehty juurikaan eroa sillä, siirtyvätkö tehtävät kolmannelle vai markkinasektorille. Kolmas sektori rinnastuu markkinasektoriin, eikä sitä pidetä samalla tavalla kuin markkinasektoria toimijajoukkona, joka itse määrittelee oman kehityssuuntansa ja suhteensa muihin toimijoihin. Tällaisessa ajattelussa kolmas sektori asettuu markkinasektorin kanssa samalle puolelle ja yhteiseen rintamaan hyvinvointivaltion purkuprojektissa. Järjestöjä pidetään apujoukkona, jolle julkinen sektori voi siirtää sellaisia tehtäviä, joita markkinat eivät kykene vastaanottamaan.

Niissä tulkinnoissa, joissa on nähty hyvinvointivastuun säilyneen julkisella sektorilla, kolmas sektoria on pidetty enemmän julkisen sektorin kumppanina. Kolmannella sektorilla on nähty olevan mahdollisuuksia olla hyvinvointivaltiokehityksen puolustaja ja markkinakehityksen hillitsijä. Kolmelle sektorille muodostuu näissä tulkinnoissa itsenäisempi ja aktiivisempi rooli, eikä sitä pidetä vain sopeutujana markkinoiden vahvistumiseen johtavassa kehityssuunnassa. (Mötönen & Niemelä 2005.)

Kun tarkastelen kolmannen sektorin asemaa ja merkitystä hyvinvointipolitiikassa, pyrin vastaamaan kysymykseen, minkälaisiksi muuttuvat julkisen sektorin ja kolmannen sektorin yhteistyömuodot. Tarkoitukseni on tuoda ymmärrystä ja lisävalaistusta julkisen ja kolmannen sektorin suhteiden kehittymiseen tarkastelemalla konkreettisia yhteistyömuotoja ja niiden kehityssuuntia paikallisessa hyvinvointipolitiikassa.

En tarkastele sitä, missä määrin julkiselta sektorilta on siirtynyt tehtäviä kolmannelle sektorille, vaan sitä, minkälaisia sisällöllisiä muotoja näiden sektoreiden suhteissa on ja miten ne ovat muuttumassa. Liitän tarkasteluni yhteiskunnan yleiseen kehityssuuntaan käsittelemällä kysymyksiä, näkykö käytännön yhteistyössä suhteiden muuttu-

minen markkinasuhteiksi ja onko suhteissa piirteitä, joissa ilmenee julkisen ja kolmannen sektorin yhteisen hyvinvointivastuun vahvistamisyrittäminen.

Julkisen ja kolmannen sektorin suhteiden tarkastelun teoreettisena perustana käytän sopimuksellisuuden teoriaa, joka käsittelee erilaisia yhteistoiminnan muotoja toimijoiden välillä (ks. Hyryläinen 2004). Yhteistyömuotojen taustalla nähdään sopimista erilaisista asioista. Sopimuksilla ja sopimisella ohjataan toimijoiden välistä yhteistyötä, jonka vuoksi puhutaan ohjaussuhteista. Sopimuksellisuuden merkityksen on nähty kasvaneen, kun julkista sektoria on uudistettu sisäisesti ja kun se on ryhtynyt tekemään entistä enemmän yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa (Lane 2000; Hyryläinen 2004, 43–74).

Toimijoiden väliset ohjaussuhteet sopimuksellisuusteorioissa kuvaavat sitä, minkälaisia muotoja ja menettelyjä toimijoiden keskinäisessä kanssakäymisessä noudatetaan. Käsittelem ensin sitä, minkälaisia sopimuksellisuuden muotoja julkisen ja kolmannen sektorin välillä esiintyy, ja pohdin sen jälkeen, minkälaisia kehityssuuntia sopimusmuodot ilmentävät. Tarkastelun rajaus paikalliselle tasolle tarkoittaa sitä, että käsittelem kuntia ja järjestöjä sopimusosapuolina. Pyrin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: 1) minkälaisia sopimuksellisuuden muotoja kuntien ja järjestöjen välillä on; 2) minkälaiset sopimuksellisuuden muodot ilmentävät markkinasuuntausta ja minkälaiset markkinasuuntaukselle vastakkaisia julkista vastuuta kuvaavia kehityssuuntia; 3) mikä merkitys kuntien ja järjestöjen sopimuksellisuuden muodoilla on paikallisessa hyvinvointipolitiikassa.

Järjestöt kolmannen sektorin toimijoina

Kolmannen sektorin käsite on epämääräinen ja monitulkintainen (esim. Siisiäinen 2002). Yleensä katsotaan, että julkisen sektorin ja yrityssektorin väliin jäävä osa on kolmas sektori. Tästä periaatteesta johdetun määritelmän (esim. Helander 1998, 53–55; Niemelä 2004, 10) mukaan kolmannen sektorin toiminnalle on ominaista, että se on

- on valtiosta vapaata (NGO – *non-governmental organization*),

- sitä ohjaavat siihen osallistuvat ihmiset (auto-poeittinen),
- siihen osallistuminen on vapaaehtoista (*voluntary*) ja
- se ei pyri tuottamaan voittoa (*non-profit*).

Määritelmän perusteella voidaan luonnehtia yleisellä tasolla kolmannen sektorin suhdetta julkiseen sektoriin ja markkinasektoriin. Kolmatta sektoria yhdistää markkinasektoriin se, että toiminta on valtiosta vapaata ja se, että toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista. Kolmannelle ja julkiselle sektorille on yhteistä se, että kumpikaan sektori ei pyri tuottamaan taloudellista voittoa ja se, että toimintaa ohjaavat siihen osallistuvat ihmiset. Ohjaustavat ja -mahdollisuudet perustuvat ihmisten haluun, mahdollisuuksiin, intresseihin ja yksilöiden asemaan eli eräänlaisiin aineettomiin ohjausresursseihin eivätkä taloudellisiin intresseihin ja omistukseen, jotka säätelevät toimijoiden välistä ohjaustoimintaa markkinasektorilla. On siten aiheellista kysyä, näkyvätkö julkista ja kolmatta sektoria yhdistävät tekijät niiden keskinäisissä suhteissa niin, että suhteiden sisältö on erilainen kuin julkisen ja markkinasektorin suhteiden.

Kolmas sektori on jaettu organisoitumattomaan osaan ja organisoituneeseen osaan. Organisoitumattomalla kolmannelle sektorilla tarkoitetaan kansanliikkeitä ja kansalaisten muuta spontaania toimintaa. Järjestöt ovat organisoituneen kolmannen sektorin ytimessä (Ilmonen 2006, 106).

Tarkastelen ensisijaisesti organisoituneen osan eli järjestösektorin yhteyttä julkiseen sektoriin. Järjestöjen, erityisesti hyvinvointialan järjestöjen, päätehtävänä on toimia jonkin asian puolesta, esimerkiksi sairauden, vamman tai sosiaalisen ongelman ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Tämän yhteistehävän perusteella hyvinvointialan järjestöjen tehtävät voidaan jakaa seuraavasti (Niemelä 2004; Möttönen & Niemelä 2005, 57–60):

1. Edunvalvontatehtävä
2. Vapaaehtoistoiminnan edistäminen ja ylläpito
3. Vertaistuen tuottaminen
4. Asiantuntijuuden tuottaminen ja välittäminen
5. Palvelujen tuottaminen

Tehtäväjaon mukaisesti järjestökenttä voidaan ryhmitellä erilaisiin järjestöihin. Jollakin järjestöllä voi yksi tai useampi tehtävä. Esimerkiksi asian-

tuntijajärjestö voi olla myös oman kohderyhmänsä edunvalvojana. Vertaistukijärjestö voi tuottaa ja kehittää palveluita jäsenistölleen.

Voitto Helander (1998) on todennut, että järjestökenttä jakaantuu jäsenhyötysektoriin ja julkishyötysektoriin. Julkishyötysektorilla tarkoitetaan sitä toimintaa, joka on julkisen vallan vastuulla, mutta julkinen sektori on järjestänyt toiminnan siten, että se hankkii toimenpiteet järjestöltä. Pääasiassa kyse on järjestöjen palvelutuotantotehtävästä, mutta tähän tehtäväsektoriin voi lukea myös asiantuntijuuden tuottamista julkisen sektorin käyttöön. Jäsenhyötysektorilla tarkoitetaan pääasiassa kolmeen ensimmäiseen ryhmään kuuluvaa toimintaa eli edunvalvontaa, vapaaehtoistoimintaa ja vertaistuen tuottamista.

Vaikka järjestö tekee yhteistyötä julkisen sektorin kanssa, sillä on periaatteessa itsenäinen luonteensa. Järjestö itse määrittelee sen, millä tavalla se tekee yhteistyötä kunnan kanssa. Asettessaan yhteistyöhön järjestö hyväksyy yhteiset pelisäännöt ja luopuu samalla ainakin osittain omasta päätösvallostaan. Järjestö tekee sopimuksen, joka voi olla kirjallinen tai muutoin keskinäisessä kasakäymisessä vahvistettu. Päätösvallostaan luopumisella on järjestölle välineellinen arvo. Sen täytyy saada yhteistyöstä vastaavasti hyötyä itselleen eli järjestön jäsenille tai järjestön toiminnan kohderyhmälle. Periaatteessa yhteistyön täytyy hyödyntää järjestön omaa tehtävää, jotta siihen kannattaa ryhtyä. Tämän vuoksi kaikki järjestöt eivät halua ryhtyä yhteistyöhön julkisen sektorin kanssa. Jotkut järjestöt eivät koe saavansa tarpeeksi hyötyä yhteistyöstä ja jotkut katsovat omalla itsenäisellä päätösvalloilla olevan niin tärkeä arvo, että sitä ei vaaranneta tiiviillä yhteistyösuhteella julkiseen sektoriin. Vaikka kolmas sektori joutuu sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin ja julkisen sektorin vaatimuksiin, sitä ei ole syytä pitää toimijajoukkona, joka on alisteisessa asemassa suhteessa muihin sektoreihin, vaan se on itsenäinen toimijajoukko, joka voi vaikuttaa ja sanella ehtoja, kun yhteistyösuhteita rakennetaan eri sektoreiden välillä. Suhteessa julkiseen sektoriin järjestöjä voi pitää sopimusosapuolena.

Julkisen ja kolmannen sektorin suhteiden muodot

Järjestön ja kunnan yhteistyön edellytyksenä voi pitää sitä, että molemmilla osapuolilla on intressi

yhteistyösuhteen syntymiseen. Intressitarkastelussa kunta on organisaatio, jonka on omien tavoitteiden saavuttamiseksi oltava yhteistyösuhteissa ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Kunnan perustehtäväksi on kuntalaissa määritelty kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen. Kunnan on pohdittava kysymyksiä, keiden kanssa, missä asioissa ja minkälaisia yhteistyömuotoja käyttäen tehdään yhteistyötä hyvinvointitehtävän hoidossa.

Vastaavasti kolmannen sektorin toimijoilla (järjestöt) tulee olla omista tehtävistä johdettu intressi tehdä yhteistyötä julkisen sektorin (kunnat) kanssa. Toisin sanoen suhteiden syntymisen edellytyksenä on se, että myös järjestöt katsovat, että niiden tavoitteiden saavuttamista auttaa se, että ne järjestävät suhteensa kuntiin. Koska järjestöt eivät ole osa julkista sektoria, yhteistyömuodot eivät ole periaatteessa kunnan määriteltävissä.

Käytännössä on mahdollista, että kunta hoitaa suhteensa järjestöihin siten, että järjestöt tulevat riippuvaisiksi kunnista ja tosiasiallinen suhde muuttuu yksipuoliseksi määräyssuhteeksi. Vastaavasti on mahdollista, että kunta määrittää yhteistoimintaperiaatteet siten, että se tekee yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa vain samoilla periaatteilla kuin markkinasektorin kanssa, jolloin kunnan ja järjestöjen suhteita hoidetaan markkinaperiaatteilla. Kuntien ja järjestöjen suhteiden tarkastelun keskeisenä kysymyksenä on se, onko määräyssuhteen ja markkinasuhteen lisäksi muita yhteistyömuotoja. Tätä kysymystä ryhdyn käsittelemään soveltamalla tarkasteluun erilaisia sopimuksellisuuden muotoja.

Sopimuksellisuuden eri muodot

Sopimusten periaatteiden ja sisältöjen perusteella toimijoiden väliset suhteet on jaettu kolmeen pääryhmään: hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin (Powell 1990; Thompson & al. 1991; Stoker 1997). Nämä suhteiden muodot perustuvat sopimiseen niistä menettelystä, joiden avulla toimijoiden välistä yhteistoimintaa säännellään. Ohjaustoiminta nähdään molemminpuolisena suhteena, jossa kummankin osapuolen tarkoitus on vaikuttaa toiseen osapuoleen. Ohjaussuhteet eivät useinkaan ole symmetrisiä, vaan osapuolilla on eri tavalla vaikutusvaltaa toiseen osapuoleen. Erilaiset ohjaussuhteet kuvastavat myös erilaisia valtasuhteita.

Hierarkialla tarkoitetaan ohjaussuhdetta, jos-

sa ylemmällä hallinnon ja organisaation tasolla olevalla on oikeus ja valta käskyttää ja määrätä alemman tason toimijoita. Hierarkkinen ohjaussuhde perustuu muodolliseen asemaan, säännöksillä määriteltyyn vallankäyttöön ja kontrollointioikeuksiin. Byrokratia Max Weberin (1978) määrittelemässä muodossa on hierarkkisen ohjausjärjestelmän selkein ilmentymä (ks. esim. Vartola 2004).

Markkinaohjaus perustuu tavaran ja palvelun ostoon ja myyntiin. Markkinoilla toimimisen perusta on tavaran tai palvelun vaihtoon liittyvä rahallinen korvaus. Ostajan ja myyjän välillä syntyy tosiasiallinen suhde silloin, kun päästään sopimukseen kaupan ehdoista, joista rahallinen korvaus eli hinta on tärkein. Aidoilla markkinoilla tavaran ja palvelujen ostaja pyrkii tekemään mahdollisimman edullisen hankinnan kilpailutamalla vaihtoehtoisia tuottajia. Ostajan vallankäyttö on silloin suurimmallaan, kun markkinoilla on mahdollisimman paljon tasavertaisia tuottajia. Myyjän valta taas on suurimmillaan silloin, kun ostaja on tullut riippuvaksi yhdestä tuottajasta. Markkinakielessä tätä kutsutaan monopoliasemaksi.

Verkostosuhde perustuu vapaaehtoisuuteen, toimijoiden väliin riippuvuuksiin ja hyödyn tuottamiseen verkostoon osallistuville. Ihanne-tilanteessa verkostoon kuuluvien välillä vallitsee keskinäinen lojaliteetti ja solidaarisuus. Verkostoja koossapitävä voima on yhteinen intressi. Millään osapuolella ei ole ehdotonta määräysvaltaa, eikä verkosto toteuta vain jonkin osapuolen etua. Verkostoista saatava hyöty perustuu kykyyn toimia muiden kanssa yhteistyössä ja vuorovaikutussuhteiden luomiseen. Jotta yhteinen intressi voi toteutua, toimijoiden pitää luottaa toisiinsa. Vuorovaikutussuhteita koossa pitävä voima on keskinäinen luottamus. (Hatch 1997; Powell 1990; Stoker 1997.)

Hierarkiat, markkinat ja verkostot perustuvat erilaiseen sopimuksellisuuteen. Hierarkkinen sopimussuhde perustuu kirjallisiin dokumentteihin, joita ovat lakien ja asetusten lisäksi vahvistetut säännöt ja määräykset. Dokumentteilla mahdollistetaan ylemmän tason ohjausvalta ja määrittellään ohjausvallan rajat. Niillä määritellään myös alemmalla hierarkiatasolla olevien ohjauskäskyjen noudattamisvelvollisuus, mitä pidetään hierarkkisen ohjauksen toisena hallitsevana piirteenä. (Weber 1978; Vartola 2004.)

Markkinoilla toimimisessa sopimuksellisuutta

leimaavat yksityisen intressin edistäminen ja taloudellisen voiton tavoittelu. Osapuolten oikeudet ja velvollisuudet vahvistetaan sanktioituilla sopimuksilla. Tavarastoissa puhutaan kauppaehtoista ja palvelujen hankinnassa ostopalvelusopimuksista. Sekä kauppaehdot että ostopalvelusopimukset ovat juridisia asiakirjoja. Sopimukset ovat määräaikaista ja yhteistyösuhteet vaihtuvia. Markkinoilla haetaan kulloisessakin tilanteessa eniten itselle etua tuottavaa toimijaa. Markkinasuhdetta on sanottu matalan luottamuksellisuuden sopimussuhteeksi ja ”kovaksi” sopimiseksi. (Hyryläinen 2004.)

Verkostosuhde on Esa Hyryläisen (2004) esittämän määritelmän mukaisesti korkean luottamuksellisuuden sopimussuhde. Se perustuu yhteiseen intressiin, samanlaiseen arvopohjaan ja eettisten pelisääntöjen noudattamiseen. Sopimukset ovat moraalisesti sitovia, eikä niitä tarvitse pukea kirjalliseen muotoon. Jos kirjallisia sopimuksia tehdään, ne ovat periaatteellisia ja väljiä. Sopimusrikkomuksista ei seuraa taloudellisia sanktioita vaan moraalista paheksuntaa ja luottamuksen menettämistä. Verkostomaisen yhteistyösuhteen muodostamista on kutsuttu ”pehmeäksi” sopimiseksi.

Sopimuksellisuus ja ohjaussuhteet kuntien ja järjestöjen välillä

Kuntien ja järjestöjen välisiä suhteita voidaan tarkastella eri ohjausmuotojen valossa seuraavasti:

Hierarkia

Byrokraattisessa ohjausmuodossa järjestö on alisteisessa asemassa suhteessa kuntaan. Kunta osoittaa hyvinvointipolitiikassaan järjestölle paikan ja määrittelee suhteensa järjestöön omien periaatepäätöstensä, sääntöjensä ja määräystensä avulla. Käytännössä byrokraattinen ohjaus voi tapahtua monella tavalla ja monien eri järjestötehtävien kohdalla. Kunta voi avustaa järjestöjen vapaaehtoistoimintaa tai vertaistukitoimintaa, mutta määrittelee tarkoin, minkälaista järjestön toiminnan tulee olla, jotta sillä on mahdollisuus saada avustusta. Byrokraattiset ja hierarkkiset toimintaperiaatteet voivat näkyä järjestöjen edunvalvontatehtävissä siten, että järjestöt tekevät aloitteita ja esityksiä ja kunta vastaa niihin omilla päätöksillään, joita perustellaan vahvistetuilla säännöillä tai aikaisemmin tehdyillä periaatepäätök-

sillä. Myönteiset päätökset perustuvat siihen, että avustuksille määritellyt ehdot täyttyvät. Kielteisiä päätöksiä perustellaan anojien tasa-arvoisella kohtelulla (”jos jonkin järjestön esitys hyväksytään, tulee hyväksyä kaikki vastaavat anomukset”) tai määräysten täyttymättömyydellä (”anomus on jätetty määräajan jälkeen”, ”anomuksesta puuttuvat tarvittavat tiedot” tai ”esitys on hyväksytyn talousarvion tai vahvistetun suunnitelman vastainen”).

Järjestöjen asiantuntijuuden käytössä kunnan ja järjestöjen hierarkkinen suhde ilmenee esimerkiksi niin, että järjestöjä kuullaan virallisissa tilaisuuksissa, niiltä pyydetään lausuntoja ja niille annetaan määräaikaan sidottuja esitysentekooikeuksia. Kunta muodostaa kuitenkin kantansa ja tekee päätöksensä omassa päätöksentekoprosessissaan, jossa järjestöjen kannanotot ovat päätösten valmistelumateriaalia. Vuorovaikutusta ei ole enää asian ratkaisuvaiheessa.

Byrokraattisessa ohjaustavassa korostuu kunnan sisäinen poliittis-hallinnollinen prosessi. Kunnallinen demokratia nähdään edustuksellisenä demokratiana, jossa keskeinen valta on poliittisilla päättäjillä. Poliittisessa päätöksenteossa määritellään se, millä periaatteella kunta tekee yhteistyötä järjestöjen kanssa. Järjestövaikuttaminen voidaan nähdä poliittiselle vallankäytölle kilpailevana tai jopa sen vastaisena toimintana.

Markkinat

Markkinaohjauksessa kunta pitää järjestöjä pääasiassa palvelujen tuottajina. Kunta on palvelujen ostaja, joka hankkii palvelut kilpailuttamalla tuottajia. Järjestöt rinnastetaan yksityisiin palvelujen tuottajiin. Erityisesti valvotaan sitä, että järjestöjä ei aseteta edullisempaan asemaan kuin yrityspohjaisia tuottajia. Niissäkin tapauksissa, joissa kunta ei käytä kilpailutusta vaan palvelut hankitaan suoraan järjestöltä, sopimukset tehdään määräaikaistena ostopalvelusopimuksina siten, että sovitaan tuotteista, tuotteiden määristä ja hinnoista.

Markkinasuhteissa kunnat edellyttävät järjestöiltä, että ne tuotteistavat toimintansa, jos ne haluavat tehdä yhteistyötä kunnan kanssa. Tuotteistaminen vaikuttaa siten, että tavaratuotannon logiikka laajentuu järjestötoiminnassa palvelutuotannon lisäksi muihin järjestötehtäviin. Järjestöt ovat tunnistanee vaaran, että ne tulevat tarakoilla ostopalvelusopimuksilla sillä tavoin riippuviksi kunnista, että niiden edunvalvontatehtävien

hoito vaarantuu. Jos kunnan ja järjestöjen yhteistyössä pidättäydytään pelkästään ostopalvelusopimuksiin, kaventuu järjestöjen hyvinvointipoliittinen toiminta-alue.

Kunnallisessa markkina-ajattelussa korostetaan, että kuntien tehtävä ei ole vain markkinoiden hyödyntäminen vaan myös markkinoiden synnyttäminen ja markkinoiden toimivuuden varmistaminen. Hyvinvointisektori nähdään elinkeinotoiminnan alueena ja yhtenä elinkeinopoliittisena kehittämiskohteenä. Tavoitteena pidetään hyvinvointialan yritystoiminnan edellytysten parantamista. Palvelujen hankinta nähdään elinkeinotoimintana, johon ei ole syytä kytkeä eettisiä ja moraalisia näkökohtia.

Markkinaperusteinen toiminnan suhde byrokraattiseen ohjaukseen on kaksijakoinen. Toisaalta pyrkimyksenä on siirtää kunnan toimintaa byrokraattisesta ohjauksesta markkinoiden hoidettavaksi, jolloin kunta vapautuu vastuusta ja tehtävistä. Markkinat ovat byrokratian keventämisen väline. Toisaalta kunnan omaa ostopalvelutoimintaa ohjataan hyvinkin byrokraattisesti hankintalainsäädännön ja erillisten määräysten avulla, joiden tarkoituksena on varmistaa, että palvelujen tuottajia kohdellaan tasapuolisesti. Selkeänä erona on, että kun julkishallintoperusteisen byrokratian tarkoituksena on turvata kansalaisten oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu, niin markkinaperusteisessa toiminnassa byrokratian tarkoituksena on taata palvelujen tuottajien tasapuolinen kohtelu.

Byrokratian ja markkinoiden demokratianäkemykset ovat samansuuntaisia. Molemmissa korostuu edustuksellisen demokratian merkitys. Erona on kuitenkin se, että byrokraattisessa järjestelmässä poliitikkojen tehtävänä on ohjata kunnan toimintaa sääntöjen ja määräysten avulla, sen sijaan markkinasuuntautuneessa ohjauksessa poliitikkojen rooliin kuuluu päättää siitä, mitä kunta itse tekee ja mitä hankitaan markkinoilta tai jätetään kokonaan markkinoiden hoidettavaksi.

Verkostot

Aito verkostosuhde kuntien ja järjestöjen välillä merkitsee tasavertaisten osapuolien yhteistyötä. Yhteistyössä haetaan pitkäaikaisia kumppaneita, joita yhdistää samanlainen arvopohja ja eettinen perusta. Yhteistyöllä etsitään osapuolten tavoitteiden toteutumiskeinoja. Verkostosuhteen syntyminen edellyttää molemminpuolista luottamusta.

Verkosto-ohjauksessa kunta tunnistaa järjestöjen laaja-alaiset tehtävät. Järjestöjä ei pidetä vain omien jäsentensä erityisetujen ajajina ja palvelujen tuottajina. Myös vapaaehtoistoiminnalla, vertaistuen tuottamisella ja järjestöjen asiantuntijuudella nähdään sellainen hyvinvointipoliittinen merkitys, että kunnan kannattaa luoda edellytyksiä tällaisten tehtävien hoitamiselle. Markkinaohjauksessa kunnan tavoitteena on toimivien hyvinvointipalvelumarkkinoiden synnyttäminen eli markkinaperusteisen toiminnan edellytysten luominen. Verkosto-ohjauksessa tavoitteena on tukea järjestöjen selviytymistä laaja-alaisesta tehtäväkokonaisuudesta ja vahvistaa järjestöjen asemaa hyvinvointipoliittisina toimijoina.

Kuntien ja järjestöjen välisen verkostosuhteen muodostumista ja toimivuutta edistää se, että molemmilla toimijoilla on se yhteinen arvoperusta, että kummankaan tehtävänä ei ole taloudellisen voiton tuottaminen. Kysymys on kahden voittoa tavoittelemattoman sektorin yhteistyöstä. Kunnilla ja järjestöillä on kuitenkin erilaisia tavoitteita, ja eivätkä edut aina ole samansuuntaisia.

Voidaan ajatella, että järjestöjen edunvalvontatehtävässä on järjestön ja kunnan välinen ristiriitatilanne. Järjestö vaatii kuntaa toimimaan järjestöjen jäseniä hyödyntävällä tavalla. Kunta joutuu tarkastelemaan järjestön vaatimusta siitä näkökulmasta, voidaanko järjestön vaatimukseen suostua vaarantamatta sitä hyvän hallinnon perusperiaatetta, että kaikkia kuntalaisia on kohdeltava tasapuolisesti. Suhteesta tulee helposti epäsymmetrinen. Palvelujen tuottamisen alueella esiintyy markkinoiden toimintaan kuuluva ostajan ja myyjän välinen etujen ristiriita. Ostaja haluaa saada tuotteen tai palvelun mahdollisimman edullisesti ja myyjä myydä vastaavasti mahdollisimman kalliisti.

Vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja asiantuntijuuden tuottamisen alueilla on helpompi saavuttaa intressien tasapaino. Molempien toimijoiden tavoitteena on auttaa kansalaisia ja kansalaisryhmiä rakentamaan omaa hyvinvointiaan ja selviytymään jokapäiväisessä elämässään. Intressien tasapainotila helpottaa verkostosuhteen syntymistä.

Verkostosuhteissa korostuu byrokratiasta ja markkinoista poikkeava demokratianäkemys. Osallistuminen järjestötoimintaan nähdään osana paikallispolitiikkaan vaikuttamista. Se on edustuksellisen demokratian kanssa rinnakkainen ja

paikallisen tason demokraattisuutta vahvistava osallistumismuoto. Samalla järjestöosallistuminen tarjoaa kuntalaisille uuden vaikuttamiskanavan ja lisää kansalaisyhteiskunnan toimivuutta.

Suhteiden jäsenitys

Yhteenvedona ja suhteiden jäsenityksenä eri yhteistyömuodot voidaan esittää oheisen taulukon avulla (taulukko 1).

Käytännössä kuntien ja järjestöjen yhteistyös-
sä esiintyy kaikkia ohjausmuotoja. On luotu by-
rokratian periaatteisiin perustuvia sääntöjä ja me-
nettelytapoja, joilla määritellään, miten järjestö-
jen anomuksia ja vaatimuksia käsitellään ja nii-
hin vastataan. Ostopalvelujen hankinnassa käyt-
etään yleensä markkinaperusteisia sopimuskäy-
töntöjä. Muussa yhteistyössä ja yhteisissä kehit-
tämishankkeissa toteutetaan verkostomaisia yhteis-
työmuotoja.

Käytännössä eri yhteistyömuodot menevät
myös lomittain. Samoissa tehtäväkokonaisuuksissa esiintyy erilaisia ohjausmuotoja, koska järjes-
töjen tehtävät eivät aina jakaannu selkeisiin teh-

täväalueisiin. Samaan tehtäväkokonaisuuteen voi
liittyä jäsenistön etujen ajamista, palvelujen tuot-
tamista, vertaistuen ja vapaaehtoistyön hyödyn-
tämistä ja korkeaa asiantuntijuutta edellyttävää
toiminnan kehittämistä. Kyse onkin siitä, min-
kälaisia eri ohjausmuotojen kombinaatioita käyt-
etään.

Kuntien ja järjestöjen suhteiden kehitys

Kuntien ja järjestöjen suhteiden kehityksessä on
nähtävissä kaksi perussuuntaa. Ensimmäinen
suunta on järjestöjen palvelutuotantotehtävien
kasvu. Toinen on yleensä järjestöjen ja kuntien
yhteistyön tiivistyminen.

Järjestökentässä tehtävien painopiste on siirtynyt
edunvalvontatehtävästä palvelutuotantotehtä-
vään. Voitto Helander (2004) kutsuu kehitystä
paradigmaattiseksi muutokseksi, joka ei kuiten-
kaan ole tapahtunut nopeasti vaan pitkäaikaise-
na kehityksenä.

Taulukko 1: Hierarkkiset, markkinaperusteiset ja verkostomaiset suhteet kunnan ja järjestön välillä

Kunta-järjestö-suhde	Hierarkiat	Markkinat	Verkostot
Kunnan asema suhteessa järjestöihin	Vaatimusten vastaanottaja ja määräysten antaja	Palvelujen ostaja	Tasavertainen toimija
Järjestön asema suhteessa kuntaan	Vaatimusten esittäjä ja päätösten kohde	Palvelujen myyjä	Tasavertainen toimija
Suhteen arvoperusta	Oikeudenmukaisuus	Tehokkuus	Eettisyys
Kunnan tavoite	Toiminnan legitimitietin vahvistaminen	Markkinoiden synnyttäminen ja hyödyntäminen	Paikallisten hyvinvointipoliittisten voimavarojen hyödyntäminen
Järjestön tavoite	Kunnan toimintaan vaikuttaminen	Menestyminen palvelutuotantomarkkinoilla	Paikalliseen hyvinvointipoliitiikkaan osallistuminen ja vaikuttaminen
Sopimuksellisuuden perusta	Kunnan säännöt ja määräykset	Sanktoidut ostopalvelusopimukset	Luottamukseen perustuvat kumppanuus-sopimukset
Intressiperusta	Edunsaannin ristiriita	Taloudellinen ristiriita myyjän ja ostajan välillä	Intressien tasapaino
Järjestöjen ensisijainen tehtäväalue	Jäsenistön edunvalvontatehtävä	Palvelujen tuottaminen	Vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja asiantuntumuksen tuottaminen
Käytännön yhteistyön luonne	Muodollinen, keskittyy järjestöjen vaatimusten argumentointiin	Muodollinen, keskittyy ostopalvelusopimusten laadintaan ja sopimusten toteutumisen kontrollointiin	Epämuodollinen, keskittyy yhteisen ymmärryksen muodostamiseen ja uusien toimintatapojen kehittämiseen
Demokratianäkemyks	Perustuu edustukselliseen demokratianäkemys	Perustuu edustukselliseen demokratianäkemys	Perustuu yhteisölliseen demokratianäkemys

Järjestöjen palvelutuotantotehtävän kasvu on todettu eri tutkimuksissa. Stakesin (Kauppinen & Niskanen 2005) mukaan järjestöt tuottivat vuonna 2004 sosiaalipalveluista 18 prosenttia (yritykset tuottivat 6 %). Terveyspalveluista järjestöt tuottivat viisi prosenttia (yritykset tuottivat 12 %). Sekä järjestöjen että yritysten osuudet sosiaalipalvelujen tuottamisessa ovat nousseet 2000-luvulla. Terveyspalvelujen tuottamisessa osuudet ovat pysyneet lähes ennallaan. Sosiaalipalvelujen pääasiallisina ostajina ovat kunnat. Terveyspalveluja ostavat eniten kotitaloudet, yritykset ja Kela.

Palvelutehtävien lisääntymisen perusteella voidaan todeta, että järjestösektori on siirtynyt markkinasektorin suuntaan ja markkinaohjaus on voimistunut kuntien ja järjestöjen suhteissa. Tätä kehitystä on vauhdittanut julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja verottajan tulkinnat järjestötoiminnasta. Hankintalainsäädännön mukaan järjestöjä tulee kohdella palveluhankinnossa kuin yrityssektoria. Verottaja lukee yhä enemmän järjestötoimintaa kuuluvaksi liiketoiminnan piiriin.

Kun tarkastellaan järjestöjen markkinointumista, on palvelutehtävien määrän ohella syytä katsoa myös sitä, minkälaisia yhteistyösuhteita palvelujen tuotannossa on kuntien ja järjestöjen välillä. Osa järjestöjen palvelutuotannosta on sellaista, että kyse ei ole markkinatoiminnasta. Ensinnäkin monilla toiminta-alueilla ei ole muita vastaavia tuottajia eikä toimivia markkinoita. Toiseksi, monet palvelut eivät ole sillä tavoin tuoteistettavissa ja hinnoiteltavissa, että markkinaohjaukseen kuuluvilla sanktioiduilla sopimuksilla toimintaa voitaisiin ohjata. Kolmanneksi, palveluihin voi sisältyä sellaisia asiantuntija-, kehittämis- ja ihmisten omatoimisuuden tukemiseen liittyviä tehtäviä, että markkinasopimiset eivät toimi. Ja vielä neljänneksi, kunnat ja järjestöt voivat perustaa yhteisiä palvelutuotanto-organisaatioita, joita ohjataan muunlaisilla kuin markkinaohjauksen menetelmillä.

Kunta omalla ohjauspolitiikallaan vaikuttaa järjestötoiminnan kehitykseen. Jos kunta painottaa markkinaohjausta, samalla edistetään kolmannen sektorin ja markkinasektorin lähentymistä. Jos kunta suosii verkostomaista ohjausta, sillä voidaan edistää kolmannen sektorin ja julkisen sektorin keskinäistä lähentymistä.

Jos kunta palvelujen hankinnassa ohjaa ostopalvelujen tuottajia sopimuksilla, joihin sisältyy

verkostomaisia ohjausmuotoja, kunta voi vahvistaa sitä, että myös palvelutuotantosektorille jää toimijoita, joiden toiminnassa painottuvat muutkin kuin taloudellisen voitontavoittelun periaatteet. NPM-oppien mukaisena pääkehitystrendinä julkisen sektorin kehityksessä on ollut hierarkkisten ohjaussuhteiden korvaaminen markkinaohjauksella. Tässä kehityksessä on ollut kaksi perussuuntaa. Byrokraattisesti ohjattuja toimintoja on siirretty markkinamekanismin piiriin, mikä merkitsee sitä, että julkinen sektori muuttuu palvelujen ostajaksi ja tuotanto tapahtuu markkinasektorilla. Toisaalta markkinamuotoisia ohjausmenetelmiä on siirretty julkisen hallinnon sisäisiin ohjaustapahtumiin. Tätä on tehty toimintoja yhtiöittämällä ja perustamalla liikelaitoksia sekä kuntien sisäisillä tulos- ja sopimusohjausjärjestelmillä. Sellaista kuntaa, joka itse tuottaa mahdollisimman vähän palveluja ja keskittyy ostamaan palveluja ulkoisilta tuottajilta, voidaan kutsua ”markkinakunnaksi”.

Markkinasuuntauksen vahvistumisen rinnalla on havaittu toinen kehityssuunta eli kuntien ja järjestöjen yhteistyön tiivistyminen. Järjestöt ovat kokeneet, että yhteistyö on tullut myös tasa-arvoisemmaksi ja yhteistyötä tehdään entistä enemmän toiminnan perustasolla (Luomala & Pykkönen 2002). Järjestöjen kokemukset viittaavat siihen, että yhteistyöhön on tullut myös verkostomaisen toiminnan piirteitä.

Verkostosuhteiden merkityksen kasvu ilmentää kehityssuuntaa, jota on ryhdytty kutsumaan siirtymiseksi hallinnosta (*government*) hallintaan (*governance*) tai paikalliseksi hallintatavaksi (Antti-roiko & al. 2003, 137–197). Sellaista kuntaa, jossa painotetaan aktiivista yhteistyötä ja verkostomaisia suhteita ulkopuolisten toimijoiden kanssa, voidaan kutsua ”verkostokunnaksi”.

Rod Rhodes (2000) määrittelee hallinnan seuraavasti: ”Hallinnassa on kyse entisen keskusjohdon systeemin sijasta riippuvuuksista johdettu vuorovaikutteinen ja monikeskuksinen hallintajärjestelmä, jossa sosiaalinen, poliittinen ja taloudellinen maailma käyvät jatkuvaa vuoropuhelua ja jossa luonteenomaista ovat hämärtyneet vuorovaikutussuhteet julkisen, yksityisen ja vapaaehtoissektorin välillä ja jossa toiminta pysyy kasassa yhteisen tavoitteen ansioista” (ks. Airaksinen & al. 2004, 24). Vapaaehtoissektori tässä määritelmässä tarkoittaa suunnilleen samaa kuin tässä artikkelissa käytetty käsite kolmas sektori.

Verkostosuhteisiin perustuva paikallinen hal-

lintatapa merkitsee kuntien näkökulmasta sitä, että kunta toimii voimavarojen kokoojana ja toteuttaa paikallista hyvinvointipolitiikkaa yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Järjestöt asettuvat paikallisella tasolla sellaiseen hyvinvointipoliittisen toimijan rooliin, että ne voivat toteuttaa laajalaista hyvinvointitehtäväänsä ja että niiden voimavaroja hyödynnetään paikallisessa hyvinvointipolitiikassa. Verkostokunnassa järjestöjen tehtävät laajentuvat ja painoarvo kasvaa. Markkinakunnassa järjestöjen tehtäväalue supistuu ja niiden painoarvoa mitataan sillä, miten ne pärjäävät palvelutuotannossa tuottajien välisessä kilpailussa.

Markkinaohjaus ja verkosto-ohjaus johtavat erilaiseen paikalliseen hyvinvointipolitiikkaan, ja ne asettavat myös järjestöt erilaiseen asemaan. Hyvinvointipolitiikan painopistettä on valtion hajautustoimenpitein siirretty paikalliselle tasolle. Tätä kehitystä on kuvattu toteamalla, että on siirrytty hyvinvointivaltioajattelusta hyvinvointikunta-ajatteluun. Suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa sen merkitys, miten paikallisella tasolla toimijat järjestävät yhteistyösuhteensa, on kasvanut.

Voidaan jopa sanoa, että kolmannen sektorin asema suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa ratkaistaan paikallisella tasolla. Alussa asetettuun kysymykseen kolmannen sektorin merkityksestä markkinasuuntauksen ja laajaa hyvinvointivastuuta korostavan hyvinvointipolitiikan ristipaineissa voidaan pohtia seuraavasti. Jos markkinakuntakäsitys valtaa alaa kuntakentässä ja kunnat ryhtyvät järjestämään suhteensa järjestöihin yhä suuremmassa määrin markkinaohjauksen menetelmin, kolmas sektori pakotetaan noudattamaan markkinasektorin periaatteita ja se asettuu niiden hyvinvointitehtävien vastaanottajaksi, joita kunnat siirtävät pois julkiselta sektorilta. Samalla kolmannen sektorin merkitys itsenäisenä hyvinvointipoliittisena toimijana pienenee. Tällöin ei ole liioiteltua sanoa, että kolmas sektori osallistuu hyvinvointivaltion purkutalkoisiin.

Verkostokuntakehityksessä, johon sisältyy verkosto-ohjauksen soveltaminen kuntien ja järjestöjen keskinäisissä suhteissa, kolmas sektori saa merkittävän aseman hyvinvointipolitiikassa. Tässä kehityksessä järjestöjen aseman vahvistuminen ei vähennä julkisen hallinnon vastuuta vaan julkinen ja kolmas sektori liittoutuvat puolustamaan hyvinvointivaltiolle kuuluvaa hyvinvointivastuuta.

Byrokraattisen ohjauksen vähentämistä ei sinänsä voi pitää hyvinvointivaltion purkamisena, vaan on syytä tarkastella sitä, minkälaisilla ohjausmuodoilla byrokratiaa korvataan. Suomalaisen hyvinvointivaltiomallin puolustaminen ei edellytä, että puolustetaan tehtävien säilymistä byrokratian sisällä tai byrokraattisen ohjauksen piirissä. Verkosto-ohjauksen soveltaminen julkisen sektorin ja kolmannen sektorin suhteissa voidaan nähdä suomalaisen hyvinvointivaltiojärjestelmän kehittämisenä sellaiseksi, että se pystyy paremmin vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja palvelemaan kansalaisia. Verkosto-ohjauksen merkitys voidaan nähdä myös siten, että sen avulla julkisen hallinnon sisään voidaan tuoda niitä markkinasektorille vieraita ohjausmenetelmiä, jotka ovat tyypillisiä kolmannelle sektorille.

Uusia sopimusmuotoja?

Tässä artikkelissa olen tarkastellut julkisen ja kolmannen sektorin erilaisia yhteistyömuotoja sopimuksellisuuskäsitteen avulla. On tullut todetuksi, että erilaisilla suhteilla on erilaisia merkityksiä hyvinvointivaltiokehityksessä. Vaikka lainsäädännölliset uudistukset (laki julkisista hankinnoista ja elinkeinoverotulkinnot) painavat vaaka markkinasuhteiden suuntaan, on nähtävissä merkkejä myös kehityssuunnasta, joka vahvistaa julkisen ja kolmannen sektorin liittoutumista ja yhteistä hyvinvointivastuuta.

Järjestöjen lisääntyneet palvelutehtävät antavat viitteitä markkinaohjauksen suuntaisesta kehityksestä. Järjestöt ovat kokeneet, että kunnat sopimustoiminnassaan järjestöjen kanssa painottavat palvelujen ostosopimuksia ja kunnan tuki järjestöille kanavoituu entistä enemmän palvelutuotantojärjestöille (Vuorinen & al. 2006). Tästä seuraa se, että ne toiminnot, joita järjestöt itse pitävät perustehtävinään, saavat entistä vähemmän toiminta-avustuksia.

Siitä, miten ostopalvelusopimuksissa näkyy verkostosopimisen piirteitä, ei ole tutkittua tietoa. On dokumentoitu vain joitain esimerkkejä. Jyväskylän seudulla toimivista kuntien ja järjestöjen yhteissäatiöistä on tehty selvityksiä ja tutkimuksia (Finska & Möttönen 2005; Keskitalo 2007; Pirttijärvi 2007). Näiden mukaan järjestöt näkevät merkityksellisenä sen, että olemalla mukana säätiöissä, jotka tuottavat palveluja kunnille, ne pääsevät vaikuttamaan samalla paikal-

liseen hyvinvointipolitiikkaan ja osallistumaan kehitystyöhön, joka hyödyttää myös järjestötoimijoita. On myös joitain tapauksia, jossa kunnan ja palveluja tuottavan järjestön välillä on solmittu verkosto-ohjauksen periaatteita noudattava kumppanuussopimus. Tästä esimerkkinä on Hämeenlinnan kaupungin ja A-klinikkasäätiön välinen sopimus päihdepalveluista (Vuorinen & al. 2006, 144–152).

Vähäiset esimerkit ovat siinä mielessä merkityksellisiä, että kunnat ja järjestöt voivat ostopalveluyhteistyössä noudattaa menettelyjä, joissa markkinaohjauksen menetelmiä ei sovelleta sillä tavoin puhtaina kuin kunnan ja yritysten välisessä ostopalvelutoiminnassa. Kahden ei-voittoa tavoittelevan osapuolen (kunnan ja järjestön) ostopalvelusopimuksissa voidaan käyttää pehmeämmän sopimisen muotoja. Olisikin tarvetta kehittää uusia sopimusmuotoja sellaisille palvelutuotannon aloille, joissa kilpailu ei toimi tai jotka koskevat sellaisia marginaaliryhmiä, joissa toimijoiden yhteinen eettinen perusta on erityisen tärkeä.

Toinen kehityspiirre on kuntien ja järjestöjen yhteisten kehityshankkeiden lisääntyminen. Näissä hankkeissa toimijoiden suhteet perustuvat verkosto-ohjauksen periaatteille. Kehityshankkeita koskeva valtion ohjaustoiminta, päinvastoin kuin ostopalveluja koskeva ohjaus, suosittaa verkostomaisten ohjausmuotojen soveltamista. Sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamisen kehityshankkeita koskevien ohjeiden mukaan rahoituksen saantia on edistänyt, jos hankkeen toteuttamisessa on mukana kuntien ohella järjestöjä. Myös Raha-automaattiyhdistyksen linjauksissa, jotka koskevat järjestöavustuksia, verkostomainen yhteistyö järjestöjen ja kuntien välillä parantaa avustuksen saannin mahdollisuuksia.

Kuntien ja järjestöjen sopimuspolitiikasta piirtyy ristiriitainen kuva. Suhteissa on eri suuntaan vetäviä kehitystrendejä. Järjestöt haluaisivat painottaa yhteistyössä omia laaja-alaisia tehtäviään. Järjestöjen yhteistyöhalua voidaan tulkita myös siten, että ne pyrkivät liittoutumaan verkostosuhteilla julkisen sektorin kanssa ja puolustamaan hyvinvointivaltion säilyttämistä. Samalla ne haluavat vahvistaa kolmannen sektorin itsenäistä asemaa ja estää sektorin liukumista markkinasektorin suuntaan. Julkisen sektorin näkökulmasta tämä merkitsee byrokraattisen ohjauksen korvaamista verkosto-ohjauksen menetelmillä.

Toinen suunta avautuu julkisen sektorin NPM-kehitystrendistä ja markkinasuhteiden lisäänty-

västä käytöstä julkisen sektorin ja järjestöjen välisissä suhteissa. Tästä suuntauksesta, josta on olemassa selkeitä näyttöjä, seuraa se, että jos järjestösektori haluaa ylipäänsä tehdä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa, sen otettava käyttöön markkinaoppeja. Tällöin järjestötoiminta lähentyy markkinasektoria.

On mahdollisuus, että kolmannen sektorin merkitys hyvinvointivaltiokehityksessä vähenee, vaikka sen merkitys palvelutuotantomäärällä mitattuna kasvaisikin. Toinen mahdollisuus on, että julkisen ja kolmannen sektorin verkostomaisella yhteistyöllä vahvistetaan suomalaista vahvaan yhteisvastuuseen perustuvaa hyvinvointivaltiokehitystä.

Samalla voidaan sanoa, että kuntien ja järjestöjen väliset verkostosuhteet kuvastavat sellaista hyvinvointipolitiikkaa, jossa NPM-oppien rinnalla korostuvat hyvinvointivaltion ja julkisen vastuun periaatteet. Järjestöt eivät näe hyvänä kehityssuuntaa, jossa yhteistyössä painottuvat markkinaperusteiset ostopalvelusopimukset.

Kuntien puolelta verkostoitumista kolmannen sektorin kanssa voivat estää markkinamekanismien soveltamiskykyjen ohella kunnan omat järjestelmät. Inga Nyholm (2008) on todennut väitöstutkimuksessaan, että kuntien byrokraattis-hierarkkiset järjestelmät ja menettelyt estävät kuntien keskeistä verkostomaista yhteistyötä. On syytä kysyä, onko julkisessa hallinnossa myös kykenemättömyyttä liittoutua kolmannen sektorin kanssa hyvinvointivaltion puolustamisessa. On mahdollista sellainen paradoksaalinen kehitys, jossa pyrkimys säilyttää mahdollisimman paljon tehtäviä julkisen byrokraattisen järjestelmän sisällä estää julkista hallintoa ottamatta käyttöön hyvinvointivaltiota turvaavia uusia ohjausmuotoja. Tämän seurauksena markkinoiden asema voimistuu ainoana byrokraattiselle ohjaukselle vaihtoehtoisena ohjausmuotona. Verkostomaisten ohjausmuotojen esiin nostaminen julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyössä osoittaa, että hyvinvointivaltiokehityksessä ei ole kysymys ainoastaan byrokratian ja markkinoiden taistelusta.

Kuntien ja järjestöjen suhteiden sekä suhteiden kehityksen hyvinvointipoliittisen merkityksen tarkastelu on osoittanut tarpeen tehdä empiiristä tutkimusta kuntien ja järjestöjen suhteista. Nyt tutkimus on keskittynyt tarkastelemaan sekä sitä, miten julkinen hallinto muuttuu että sitä, mitä tapahtuu järjestökentässä. Kuntien ja järjestöjen

välistä suhdetta on käsitelty paljon määrällisenä kysymyksenä, kun on kuvattu sitä, mitä tehtäviä ja kuinka paljon siirtyy julkiselta sektorilta järjestöille. Yhteistyösuhteiden sisällöllisiä kysymyksiä ei ole juurikaan käsitelty. Yhteistyösuhteiden sisältöjä tarkastelemalla voitaisiin lisätä ymmärrystä

TIIVISTELMÄ

Möttönen, Sakari: Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia?

Tarkastelun kohteena on kysymys, onko kuntien ja järjestöjen yhteistyö osa markkinoiden vahvistumiseen johtavaa ja hyvinvointivaltion purkuun tähtäävää kehityslinjaa vai voidaan kuntien ja järjestöjen yhteistyöllä estää markkinasuuntausta ja vahvistaa julkishallintoperusteista hyvinvointiyhteiskuntaa. Kuntien ja järjestöjen suhteita käsitellään sopimuksellisuuden teorioiden pohjalta. Suhteiden perusvaihtoehtoina pidetään hierarkkisia suhteita, markkinasuhteita ja verkostosuhteita.

Analyysissa päädytään siihen, että kuntien ja järjestöjen verkostoyhteistyö, joka perustuu tasa-arvoisuuteen ja keskinäiseen luottamukseen, lähentää kuntia ja järjestöjä yhteistyökumppaneina. Tällä yhteistyömuodolla pystytään vahvistamaan hyvinvointivaltioidealle perustuvaa hyvinvointipolitiikkaa. Sen sijaan pidättäytyminen hierarkkisiin suhteisiin ja markkinasuhteiden lisääntyvä käyttö etäännyttävät kuntia ja järjestöjä toisistaan. Tässä kehityslinjassa kaventuu järjestötoimijoiden tehtäväalue. Niistä tulee toimijajoukko, jolle julkinen hallinto voi siirtää tehtäviä, jotka järjestöt pystyvät hoitamaan edullisemmin kuin markkinasektori tai joita markkinasektorin ei kannata hoitaa. Tällöin järjes-

yleensä siitä, mitä hyvinvointiyhteiskuntakehityksessä tapahtuu. Samalla voitaisiin etsiä hyvinvointivaltion niitä uudistussuuntia, jotka eivät perustu vain vaatimuksiin julkisen hallinnon byrokraattisen järjestelmän säilyttävään vahvistamiseen.

töjen toiminta tulee osaksi markkinaperusteista hyvinvointivaltion purkamiskehitystä.

Johtopäätöksissä tuodaan esille, että julkishallinnon ja järjestöjen verkostomaiselle yhteistyölle luo perustan se, että kummankaan sektorin toiminnan tavoite ei ole taloudellinen voitto. On havaittavissa, että julkishallinnon piirissä retorilla tasolla arvostetaan järjestöjen laaja-alaista toimintaa ja kannatetaan kuntien ja järjestöjen monipuolista yhteistyötä. Järjestöt puolestaan haluaisivat rakentaa verkostomaisia yhteistyösuhteita kuntien kanssa. Samaan aikaan kilpailuttamisvaateet ja järjestöjen verotuskäytännöt vaikeuttavat verkostomaisia yhteistyötä. Tämä kehityslinja synnyttää vaaran, että järjestötoiminta jää hierarkkioiden ja markkinoiden puristukseen ja sen merkitys hyvinvointipolitiikassa vähenee, vaikka järjestöjen osuus hyvinvointipalvelujen tuottamisessa kasvaisikin. Toisen vaaratekijän hyvinvointiyhteiskuntakehityksessä muodostaa pyrkimys säilyttää mahdollisimman paljon toimintaa julkishallinnon hierarkkisen ohjauksen piirissä. Tämä kehityssuunta voi heikentää yhteiskunnan mahdollisuuksia vastata laaja-alaisella rintamalla kansalaisten hyvinvointitarpeisiin. Samalla voi vahvistua markkinaperusteisen toiminnan asema hierarkioille ainoana vaihtoehtona.

KIRJALLISUUS

- AIRAKSINEN, JENNI & NYHOLM, INGA & HAVERI, ARTO: Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, 2004
- ANTTIROIKO, ARI-VEIKKO & KARHU, VELI & RYNNÄNEN, AIMO & SIITONEN, PENTTI (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, 2003
- FINSKA, JUKKA & MÖTTÖNEN, SAKARI: Tilaa ja tuottajamalli ja verkostosuhteet kuntien ja järjestöjen yhteissäätiössä – tapaustutkimus Jyväskylän seudun työvalmennussäätiöstä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja (2005): 3, 228–261
- BOUCKAERT, GEERT & ORMOND, DERRY & PETERS, GAY: A Potential Governance Agenda for Finland. Research Reports 8/2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2000
- HAVERI, ARTO: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta-Julkaisusarja nro 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2000
- HATCH, MARY JO: Organization Theory. Modern, symbolic and postmodern perspectives. Oxford: Ox-

ford University Press, 1997

- HELANDER, VOITTO: Kolmas sektori. Käsitteistöä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus, 1998
- HELANDER, VOITTO: Paikallisyhdistykset kunta-areenalla. Acta-Julkaisusarja nro 164. Helsinki: Kuntaliitto, 2004
- HYYYRYLÄINEN, ESA: Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimusten hallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja: Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31. Vaasa: Vaasan yliopisto, 2004
- ILMONEN, KAJ: Suomalainen kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnan muutostrendit. Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta ”Sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan muutoskyky ja taloudellinen menestys”. Helsinki: Sitra, 2006
- JULKUNEN, RAIJA: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001
- JULKUNEN, RAIJA: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006

- KESKITALO, KAISA: Verkostolähtöinen näkökulma palvelujen järjestämiseen paikallisesti. Esimerkkinä Jyväskylän seudun päihdepalvelusäätö. Tampere: Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma, 2007
- KLAUSEN, KURT KLAUDI & STÄHLBERG, KRISTER: New Public Management i Norden. Odense: Odense Universitetsforlag, 1998
- KAUPPINEN, SARI & TAPANI NISKANEN: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2004. Helsinki: Stakes, 2007
- LANE, JAN-ERIK: New Public Management. Lontoo, New York: Routledge, 2000
- LUOMALA, ANNE & PYYKKÖNEN, MIIKKA: Yhdistysten yhteistyökumppanit ja kanssakäymisen muodot. Teoksessa: Siisiäinen, Martti (toim.): Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina. Tutkimus jyvaskyläläisistä yhdistyksistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2002
- MÖTTÖNEN, SAKARI & NIEMELÄ, JORMA: Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-Kustannus, 2005
- NASHOLD, FRIEDRICH: Modernisation of Public sector in Europe. A comparative perspective on the Scandinavian experience. Helsinki: Työministeriö, 1995
- NIEMELÄ, JORMA: Hyvinvointivaltio tarvitsee kansalaisyhteiskuntaa. Teoksessa: Soinen, Mali & Sulkko, Seppo (toim.): Puheenvuoroja itäsuomalaisen päihdetyön tulevaisuudesta. Joensuu: Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus ISO, 2004
- NYHOLM, INGA: Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta-Julkaisusarja nro 199. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2008
- PATOMÄKI, HEIKKI: Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: WSOY, 2007
- PIRTTIJÄRVI, EERO: Keinot ovat monet. Jyväskylän seudun järjestöjen päihdekuntoutusohjelman kehittämisprojektin arviointia. Jyväskylä : Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, sosiaalityö. Lisensiaatin tutkielma, 2007
- POLLITT CRISTOPHER & BOUCKAERT, GEERT: Public Mangement Reform. An international Comparison. Oxford: Oxford University Press, 2000
- POLLITT CRISTOPHER & BOUCKAERT, GEERT: Public Management Reform; A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004
- POWELL, WALTER W: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. Research in Organizational Behavior 12 (1990): 295–366
- RANTALA, KATI & SULKUNEN, PEKKA: Projektityhteiskunnan käänttöpuolella. Helsinki: Gaudeamus, 2006
- RHODES, ROD A. W.: Governance and Public Administrations. Teoksessa: Pierre, Jon (toim.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000
- SAARI, JUHO: Suomen malli – instituutioita ja politiikkaa. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Suomen malli – Murroksesta menestykseen. Helsinki: Yliopistopaino, 2006
- SIISIÄINEN, MARTTI: Yhdistyslaitoksen yleiskuva Jyväskylässä. Teoksessa: Siisiäinen, Martti (toim.): Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina. Tutkimus jyvaskyläläisistä yhdistyksistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2002
- STOKER, GERRY: Regime theory and Urban Politics. Teoksessa: Judge, David & Stoker, Gerry & Wollman, Hal (toim.): Theories and Urban Poltics. Lontoo: Sage Publications, 1997
- THOMPSON, GRAHAME & FRANCES, JENNIFER & LEVANCIC, ROSELIND & MITCHELL, JEREMY (toim.): Markets, Hierarchies and Networks – Coordination of Social Life. Lontoo: Sage Publications, 1991
- VARTOLA, JUHA: Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, 2004
- VUORINEN, MARJA & SÄRKELÄ, RIITTA & PELTOSALMI, JUHA: Järjestöbarometri 2006. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2006
- WEBER, MAX: Economy and Society – An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1978.